

цедентом і повинна бути врахована судом при прийнятті того чи іншого процесуального рішення.

**Список літератури:** 1. *Жернаков В.В.* Реалізація основних положень Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод у трудовому законодавстві України // *Актуальні проблеми формування правової держави в Україні: До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод: Матер. міжнар. наук.-практ. конф.: У 2-х ч. – Ч. 2 / За ред. М.І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. – С. 75 – 78.* 2. Конвенція про захист прав і основних свобод людини // *Вісн. Верхов. Суду України. – 1997. – №3. – С. 48-60.* 3. *Лукашук И.И., Лукашук И.О.* Толкование норм международного права. – М.: NOTA BENE, 2002. – 160 с. 4. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р., №3477-IV // *Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – №30. – Ст. 260.* 5. Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів №2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 р., №475/97-ВР // *Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – №40. – Ст. 263.* 6. *Туманов В.А.* Европейский суд по правам человека: Очерк организации и деятельности. – М.: НОРМА, 2001. – 304 с. 7. *Шевчук С.* Порівняльне прецедентне право з прав людини. – К.: Реферат, 2002 – 344 с. 8. Щодо перевищення розумних строків розгляду справ: Лист Верхов. Суду України від 25.05.2006 р. // *Вісн. Верхов. Суду України. – 2006. – №3. – С. 3, 4.*

*Надійшла до редакції 09.10.2007 р.*

УДК 347.73

**О.О. Дмитрик, канд. юрид. наук**  
*Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

## **СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ФІНАНСОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО»**

В умовах проведення в Україні масштабних політичних, економічних і соціальних реформ важливого значення набуває проблема належного визначення поняття «фінансове законодавство», розкриття його змісту і співвідношення з іншими фінансо-

во-правовими категоріями, (наприклад, «джерела фінансового права»), а також чіткості термінів, використовуваних при врегулюванні фінансової діяльності держави й органів місцевого самоврядування. На жаль, сьогодні можна констатувати, що впоряд-

кування фінансових відносин характеризується певними спорами, що в цілому негативно впливає на розвиток відносин соціально-економічних. Так, дуже ускладнює застосування нормативних актів, які регламентують фінансову діяльність, вільне поводження законодавця з термінологією, а також невизначеність законодавця в питанні стосовно віднесення відповідних законів до конкретного виду – фінансових, бюджетних, податкових або інших. Треба зазначити, що при практичній реалізації законів дуже важливо дотримуватися точності термінології, виробленої юридичною наукою. Необхідність конкретної правової регламентації фінансових відносин вимагає розумілість у формулюванні окремих правових норм, чітку визначеність редакції актів законодавства, а також їх уніфікацію, що, у свою чергу, не повинно припускати вільне поводження з теоретичними категоріями й необдумане їх застосування. Така ситуація створює труднощі у правотворчій і правозастосовчій діяльності, в систематизації правових актів, що регулюють фінансову діяльність держави. Тому вирішення зазначених проблем є важливим не тільки з теоретичної точки зору, а й має велике практичне значення.

Указана тематика привертає увагу багатьох вчених, як-то:

Ю.С. Тихомирова, Л.К. Воронової, М.П. Кучерявенка, О.П. Орлюк та ін. Проте ще й дотепер у цій сфері залишається багато прогалин. Отже, метою даної статті є критичний аналіз окремих положень указаних проблем та формулювання певних пропозицій щодо їх вирішення.

Традиційно в теорії фінансового законодавства визначається як сукупність правових актів, що містять норми фінансового права. Але на запитання: які це нормативні акти (тільки закони, чи й і підзаконні акти), які нормативно-правові акти можна вважати фінансовими, а які ні, – одностайної відповіді немає. Так, Л.К. Воронова переконує, що система фінансового законодавства становить собою ієрархічну сукупність законів і нормативно-правових актів з фінансових питань [2, с. 31]. Близькою до наведеної є точка зору О.П. Орлюк, яка зазначає, що фінансове законодавство є сукупністю законів та інших нормативно-правових актів, у яких фінансово-правові норми мають своє зовнішнє вираження [5, с. 522]. Схожою є також і позиція М.П. Кучерявенка, який стверджує, що фінансове законодавство, виступаючи формою реалізації фінансового права, містить досить широке коло нормативних актів, що регламентують фінансову діяльність. Його основу повинні складати тільки закони й

найбільш важливі підзаконні акти (у більшості випадків прирівняні до законів, якими були декрети Кабінету Міністрів України наприкінці 1992 р. – на початку 1993 року) [12, с. 51]. Деякі науковці, визначаючи джерела фінансового права як сукупність законів та інших підзаконних нормативних актів представницьких і виконавчих органів державної влади й органів місцевого самоврядування, констатують, що всі вони і становлять фінансове законодавство [13, с. 25]. Отже, ці вчені є прихильниками широкого розуміння поняття «фінансове законодавство», оскільки до його складу включають не тільки закони, а й нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента, Кабінету Міністрів України тощо. До цього необхідно додати, що частиною національного законодавства відповідно до ст. 9 Конституції України є також чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [1; 1996. – № 30. – Ст. 141].

У широкому тлумаченні терміном «фінансове законодавство», як бачимо, охоплюються (а) закони України, (б) чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, (в) постанови Верховної Ради України, (г) укази Президента України, (д) декрети й постанови Кабіне-

ту Міністрів України, прийняті в рамках їх повноважень і відповідно до Конституції й законів України, що містять норми фінансового права. У такому разі, мабуть, можна ставити знак рівності між категоріями «фінансове законодавство» і «джерела фінансового права».

Аналізуючи положення чинного законодавства, що регламентує фінансову діяльність держави й органів місцевого самоврядування, можемо констатувати, що законодавчого визначення терміна «фінансове законодавство» взагалі немає. Але при цьому при правовому врегулюванні таких видів фінансових відносин, як, приміром, бюджетні, податкові, валютні, у текстах певних нормативно-правових актів використовуються такі поняття, як «бюджетне законодавство», «валютне законодавство», «податкове законодавство», «податковий закон», «бюджетний закон» та ін.

Наприклад, у ст. 4 Бюджетного кодексу України, що має назву «Склад бюджетного законодавства», вказано, що нормативно-правовими актами, що регулюють бюджетні відносини в Україні, є (а) Конституція України, (б) цей Кодекс, (в) закон про Державний бюджет України, (г) інші закони, що регламентують бюджетні правовідносини, (д) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів,

(е) нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, (є) рішення органів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. А ст. 9 цього Кодексу вказує на існування «податкових законів» [1; 2001. – № 37-38. – Ст. 189]. Декрет Кабінету Міністрів «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» використовує термін «валютне законодавство» взагалі без будь-якої його дефініції [1; 1993. – № 17. – Ст. 184]. Стаття 2 проекту Податкового кодексу України («Податкове законодавство») визначає, що податкове законодавство України базується на Конституції і складається з (а) цього Кодексу; (б) Митного Кодексу України (у частині про особливості оподаткування операцій по переміщенню товарів через митний кордон України); (в) законів України, що регулюють відносини, передбачені ст. 1 цього розділу («Податкові закони»); (г) міжнародних договорів, якими регламентуються питання оподаткування, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; (д) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів, прийнятих на підставі й на виконання даного Кодексу та інших податкових законів; (е) рішень органів АРК, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до цього Кодексу та

інших податкових законів [9]. Отже, детально не зупиняючись на аналізі явних недоліків положень названих актів [див., напр.: 4, с. 15, 16], можемо стверджувати, що законодавець також дотримується розширеного визначення терміна «законодавство».

Як вбачається, такі позиції базуються на рішенні Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р., № 12-рп/98 у справі про тлумачення зазначеного терміна, що є першим офіційним його трактуванням. Згідно із цим рішенням під категорією «законодавство» слід розуміти як закони, так і засновані на них підзаконні нормативні акти, а також акти СРСР та УРСР, що не втратили силу [6; 1998. – № 32. – Ст. 1209]. Як відверто зауважують науковці, подібне рішення було продиктовано насамперед нормативним масивом уже існуючого законодавства, в якому матеріалізовано досить широкий підхід до цього. При сучасних темпах та обсязі законодавчої діяльності має істотно збільшуватися й соціальна роль закону, його частка в нормативному масиві, що зумовлює появу інших підходів до тлумачення поняття «законодавство» [11, с. 4]. Тому в умовах сьогодення, мабуть, таку розширену інтерпретацію можна вважати дещо науково некоректною й майже неефективною для правової держави, якою

себе оголосила Україна. У цьому контексті необхідно навести слова С.Л. Зівса, який підкреслював, що подібне розширене розуміння змісту законодавства мимоволі призводить до стирання межі між законами – актами законодавства в прямому й точному сенсі й усієї сукупності інших нормативних актів [3, с. 31].

Дійсно, розширене трактування терміна «законодавство» було виправданим (як справедливо відмічає Ю.О. Тихомиров), при впорядкуванні суспільних відносин у ситуації малої чисельності, власне, законів і тому такий підхід може мати історичне пояснення [8, с. 11]. Але навряд чи воно є виправданим у сучасний період бурного розвитку законодавства, що регулює фінансові відносини. Більше того, беручи до уваги положення ст. 92 Конституції (згідно з яким виключно законами України встановлюються (а) Державний бюджет і бюджетна система країни, (б) система оподаткування, податки і збори, (в) засади створення й функціонування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків, (г) статус національної й іноземних валют на території держави, (д) порядок утворення й погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, (е) порядок випуску й обігу державних цінних паперів, їх види й типи [1; 1996. – № 30. – Ст. 141]), не мож-

на допускати, щоб наказ будь-якого міністерства діяв нарівні з законом, тобто підмінював його. Акти центральних органів виконавчої влади, вважаємо, не слід відносити до законодавчих, а системі фінансового (бюджетного, податкового) законодавства повинні складати саме закони – нормативні акти, що мають вищу юридичну чинність. Саме їм належить провідне значення в регламентації фінансових відносин.

Більш поміркованим, але все ж таки не зовсім досконалим [див., напр.: 7, с. 9-11] вбачається досвід російського законодавця. Так, у ст. 2 Бюджетного кодексу Російської Федерації визначається структура бюджетного законодавства РФ, за якою останнє складається з 3-х рівнів: а) Бюджетного кодексу РФ і прийнятих згідно з ним федеральних законів про федеральний бюджет на відповідний рік; б) законів суб'єктів РФ про бюджети останніх на відповідний рік; в) нормативних правових актів представницьких органів місцевого самоврядування про місцеві бюджети на відповідний рік [10; 1998. – №31. – Ст. 3823]. Згідно з пунктами 1, 4 і 5 ст. 1 ч. 1 Податкового кодексу РФ поняття «законодавство про податки і збори» охоплює: 1) законодавство про податки і збори, яке складається з Податкового кодексу РФ й прийнятих згідно з ним

федеральних законів про податки й збори; 2) законодавство суб'єктів РФ про податки і збори, яке складається із законів про податки і збори суб'єктів РФ, прийнятих згідно з Податковим кодексом РФ; 3) нормативні правові акти органів муніципальних утворень про місцеві податки і збори, прийняті представницькими органами муніципальних утворень відповідно до Податкового кодексу РФ [10; 1998. – №31. – Ст. 3824]. Стаття 4 Закону РФ «Про валютне регулювання і валютний контроль» поняття «валютне законодавство» визначає у вузькому розумінні: воно складається з Федерального закону «Про валютне регулювання і валютний контроль» і прийнятих згідно з ним федеральних законів (актів валютного законодавства) [10; 2003. – № 50. – Ст. 4859]. Отже, з урахуванням вищезазначеного підходу бюджетне, податкове й валютне, законодавство не включають підзаконні акти, прийняті виконавчими органами влади на федеральному чи регіональному рівнях держави, як і нормативно-правові акти, прийняті виконавчими органами місцевого самоврядування.

Використовуваний російським законодавцем підхід вбачається більш вдалим, на відміну від українського, оскільки у такому разі до категорії «фінансове законодавство» входять тільки

акти, прийняті законодавчими (представницькими) органами влади, а також представницькими органами місцевого самоврядування. Але все ж таки фінансове законодавство має бути структурно упорядкованим масивом саме законів, які знаходяться між собою в певному співвідношенні. Тому нормативно-правові акти, прийняті представницькими органами місцевого самоврядування, не варто включати до системи фінансового законодавства. Вони, як і інші нормативні правові акти (маються на увазі підзаконні) виступати можуть джерелами фінансового права, але не повинні складати фінансове законодавство. На цій підставі поняття «фінансове законодавство» є вузьким поняттям джерела фінансового права, оскільки до останніх крім законів належать також інші нормативні правові акти, які не включені до структури фінансового законодавства.

Таким чином, з метою запобігання занадто розширювальній трактовці фінансового законодавства, недопущення розмивання змісту цього досить ємного й системно структурованого поняття, необхідно, щоб воно включало лише закони. Інші ж нормативно-правові акти, що містять фінансово-правові норми, не входять до системи фінансового законодавства, але виступають

джерелами фінансового права. Проте, як влучно наголошує М.П. Кучерявенко, використання законів у такому разі характеризується деякими особливостями [12, с. 51,52]. По-перше, варто вести мову не про окремі чинні фінансові закони, а про групу взаємозалежних законів із чітко вираженими відсильними нормами. Наприклад, Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» передбачав дію деяких статей тільки після введення інших нормативних актів (приміром, Закону України «Про страхування»). По-друге, дія багатьох спеціальних фінансових законів неможлива без широкої системи актів підзаконних – інструкцій, роз'яснень тощо. Так,

застосування ст.102 та інших Бюджетного кодексу неможливе без особливого підзаконного акта, прийнятого у 2002 р., що регламентує порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів по виконанню державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з Державного бюджету. До цього додамо, що миттєва відмова від розширювального використання категорії «фінансове законодавство» теж неможлива. Це довготривалий, але вкрай необхідний процес, що передбачає внесення змін не тільки до законів, що регулюють фінансові відносини (наприклад, Бюджетного кодексу України), а й до Конституції України.

**Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Воронова Л.К., Криницький І.Е., Кучерявенко Н.П. Финансовое право: Учеб. пособ. – Харьков: Право, 2006. – 384 с. 3. Зивс Л.С. Источники права. – М.: Наука, 1981. – 238 с. 4. Научно-практический комментарий Бюджетного кодекса Украины / Под общ. ред. Н.П.Кучерявенко. – Харьков: Одиссей, 2005. – 416 с. 5. Орлюк О.П. Финансовое право: Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с. 6. Офіційний вісник України. 7. Постатейный комментарий к Налоговому кодексу Российской Федерации. Ч.1 / Под общ. ред. В.И. Слома и А.М. Макарова. – М.: Статут, 2000. – 518 с. 8. Правовые акты: Учеб.-практич. пособ. / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелёвская. – М.: Юринформцентр, 1999. – 420 с. 9. Проект Податкового кодексу України // <http://gska2.rada.gov.ua/pls/zwebn/webproc41?id=&pf3511=30672>. 10. Собрание законодательства Российской Федерации. 11. Сучасні проблеми юридичної науки і правозастосовної діяльності: Тези доп. та наук. повідом. учасників наук. конф. молодих учених (м. Харків, 20-21 груд. 2001 р.) / За ред. М.І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. – 217 с. 12. Фінансове право України: Підручник / За ред. М.П. Кучерявенка. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 320 с. 13. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М.: ТК Велі, Изд-во Проспект, 2004. – 536 с.

Надійшла до редакції 27.11.2007 р.